

Д. М. Чорний

Харківський національний університет імені В.Н.Каразіна

**ВОВЧАНСЬКА МІСЬКА ДУМА НА ПОЧАТКУ XX СТ.: СКЛАДНОЩІ
СТАНОВЛЕННЯ САМОВРЯДУВАННЯ**

У статті розглядається становлення міського самоврядування у повітовому центрі Вовчанськ наприкінці XIX – на початку XX ст. Проаналізовано соціальний склад гласних міської думи, визначено головні напрямки її діяльності щодо модернізації міста, особливості взаємин із повітовим земством.

Ключові слова: місто, повітове земство, міська дума, вибори, модернізація.

В статье рассматривается становление городского самоуправления в уездном центре Волчанск в конце XIX – начале XX в. Проанализированы социальный состав гласных городской думы, определены главные направления ее деятельности по модернизации города, особенности взаимоотношений с уездным земством.

Ключевые слова: город, уездное земство, городская дума, выборы, модернизация.

The article deals with the formation of municipal self-government in the povyt town Vovchansk at the end of 19 – early 20 century. The social structure of City Council deputies, the main directions of its activity to modernize the town, feature of the relationship with the district zemstvo is analyzed.

Keywords: town, district zemstvo, city council, election, modernization.

Міське самоврядування незалежної України, розвиваючись в єдиному політико-правовому полі, у цілому вдало вирішує комплекс проблем, які постали перед ним в умовах переходу від тоталітарної системи до демократичних засад, розвитку ринкових механізмів, подолання кризових явищ, що накопичились у комунальному секторі протягом останніх десятиліть. Сприятливі умови створюють задеклароване державою бажання наблизитись до Європейських принципів організації, що визначаються «Європейською хартією місцевого самоврядування» (1985), «Європейською декларацією прав міст» (1992), «Європейською хартією міст» (1992), діяльність Асоціації міст України, ухвалені відповідні законодавчі акти. За таких умов усе більшого значення набуває вивчення історичного досвіду міського самоврядування в Україні, що може відкрити нові можливості для подальшого вдосконалення механізмів функціонування різних його структур, оптимізації законодавчої бази, підготовки нового покоління діячів і фахівців, здатних широко мислити, орієнтованих на максимальне поєднання в своїй діяльності вітчизняного та світового досвіду.

Протягом останніх десятиліть в Україні розгорнулись масштабні дослідження історії міст, сформувалась вітчизняна школа історичної урбаністики. Серед досягнень – ґрунтовні монографії, численні статті в центральних та регіональних журналах, вісниках, обговорення проблем на наукових конференціях [1,17,18]. На сторінках праць з історії міст порушуються гострі питання діяльності магістратів, міських дум, міських голів та управ. Проте слід зазначити, що історіографія міського самоврядування поки що дуже нерівномірно подає картину його розвитку у попередні періоди. Особливо це стосується кінця XIX – початку XX ст. Так, найбільш досліджені на сьогодні діяльність міських органів самоврядування великих міст – Харкова, Львова, Дніпропетровська, існують певні напрацювання з історії деяких сучасних обласних центрів, приміром, Сум, Рівного, які були у той час повітовими центрами. У російській історіографії В. М. Нардова, ґрунтовно дослідивши політику влади щодо міського самоврядування, майже не приділила уваги діяльності міських дум периферійних населених пунктів [11, 12]. Але подібний підхід був притаманний і роботам початку XX ст. [14]. Тож малі та середні міста залишаються поза увагою дослідників, що звужує уявлення про процеси модернізації країни. Одним із прикладів є Вовчанськ – повітовий центр Харківської губернії, сьогодні – районний Харківської області.

Вивчення його історії фактично започатковане статтею у виданні «Історія міст і сіл Української РСР. Харківська область», де наведено дані про місто від часів заснування до 1960-х рр. [8, с. 280-290; 9, с. 356-370]. Інформація про міське самоврядування, подана у статті, мала уривчастий, обмежений, навіть викривлений характер, що було обумовлено ідеологічними установками, притаманними радянській добі. Міська дума Вовчанська згадувалась один раз у такому контексті: 1912 р. вона передбачила в своєму бюджеті 7,8 тис. руб витрат на поліцію, 1,6 тис. на народну освіту і 458 руб на медицину та ветеринарію [9, с. 282]. Запропонований ланцюжок цифр мав довести читачу антинародний характер її діяльності. Водночас поява, приміром, електричного освітлення у 1914 р. ніяким чином не пов'язувалася із міською думою [9, с. 283]. Насправді 1912 р. витрати на поліцію становили 7,6 тис. руб (15,2 % бюджету міста), що належало згідно тогочасного законодавства до обов'язкових витрат і не могло бути самостійно зменшено містом. Натомість на винятково важливі для міста справи – утримання пожежних команд витрачено було понад 5,5 тис. руб (11 %), благоустрій – 4,1 тис. руб (8 %), утримання міських споруд – 3,6 тис. руб (7,2 %), утримання міського самоврядування та сирітського суду – 7,1 тис. руб (14,1 %), громадське піклування – 3,1 тис. руб (6,2 %) із загальної суми в 50,3 тис. руб. [5, с. 240-247]. Таким чином, разом із витратами на освіту (3,2 %) та медицину і ветеринарну справу (0,9 %) на головні потреби міста витрачалось 50,6 % бюджету. У 1990-х рр. видано збірку документів «Вовчанськ», в якій вміщено дані про місто від заснування до початку XX ст. [2], але міському самоврядуванню також не приділено уваги. Краєзнавець І. І. Захаров у 1990-х рр. опублікував книжки «Історія Вовчанщини» [7] та «Волчанск и Волчанский район: От века к веку» [6], в яких значна увага приділена історії міста. Висвітлюючи головні тенденції розвитку другої половини XIX – початку XX ст., досягнення на ниві економіки, культури, автор головну роль відводить діяльності Вовчанського повітового земства та його керівника В. Г. Колокольцева – визначного місцевого діяча [6, с. 60, 61, 121, 200, 218-219]. Не заперечуючи внесок цієї людини у розвиток міста та регіону, мусимо відмітити, що картина історії Вовчанська все ж таки виглядає дуже обмеженою без висвітлення історії міської думи. Кілька років тому нам доводилось торкатися позиції Вовчанського міського голови В. М. Багмета щодо руху міст Російської імперії за виділення в самостійні земські одиниці, висловленої під час першого з'їзду міст, яка містила гостру критику повітового земства [16, с. 221]. Вважаємо, позиція В. М. Багмета не була лише його особистою точкою зору. Але в такому випадку постає питання, наскільки вона була вмотивованою, як і чому виникли протиріччя між земством і міським самоврядуванням. Без аналізу розвитку міста, стану міського самоврядування неможливо зрозуміти, чому попри висловлену в літературі високу оцінку внеску земства у розвиток Вовчанська, міські діячі не дуже сприятливо відгукувалися про нього.

Зважаючи на недослідженість історії міського самоврядування Вовчанська, маємо на меті у даній статті з'ясувати коли і як воно формувалося, якими були взаємини із повітовим земством, визначити провідну групу гласних міської думи та охарактеризувати її соціальне обличчя, головні проблеми, що вирішувала дума на початку XX ст. Вважаємо, що детальні студії історії самоврядування кожного окремого міста допоможуть суттєво доповнити картину його розвитку в Російській імперії.

Джерельну базу нашого дослідження складають опубліковані, перш за все статистичні дані, що стосуються динаміки розвитку міста, його бюджету [3,4,5,13,15], матеріали періодичної преси [19,20], а також віднайдені нами в Державному архіві Харківської області документи, що висвітлюють роботу міської думи Вовчанська, зокрема матеріали її засідань, організацію та проведення виборів у 1914 р. Абсолютна більшість з них вперше вводяться у науковий обіг.

Міським положенням 1892 р., яке було ухвалене в рамках контрреформ в Російській імперії і замінило положення 1870 р., у Вовчанську запроваджувалося спрощене міське самоврядування [20, 1892, 11 листопада; 1893, 1 січня]. Це означало, що на чолі міста стояв міський староста, який фактично уособлював представницький орган населеного пункту. Таким чином городяни мали дуже обмежені можливості впливати на стан справ у місті. Натомість у повіті існувало повітове земство, представлене повним набором демократичних установ – повітовими земськими зборами, повітовою земською управою та її головою. Земство, маючи значні права щодо оподаткування населення, в тому числі міського, спромоглося акумулювати чималі кошти та визначати параметри розвитку освіти, медицини, культури не лише на території повіту, але і в місті. Користуючись ними, земство, очевидно, багато чого робило за рахунок коштів, зібраних у вигляді податків із мешканців повітового міста.

Відлуння нерівноправних відносин між містом та земством можна знайти в матеріалах думи. Земство протягом тривалого часу використовувало 300 десятин орної землі, що належала місту, здаючи її з торгів в оренду на три роки. Короткотривалий термін не стимулював орендарів вкладати кошти в оновлення землі, яка виснажувалась і таким чином втрачала у вартості. У травні 1913 р. міське самоврядування намагалось вплинути на земство, вимагаючи віддавати її господарям на шість років [21, ф. 19, оп. 1, спр. 177, арк. 134-135]. Але схоже, марно. Як свідчать інші архівні матеріали, подібні спори на економічному ґрунті були непоодинокими.

Правила Міського положення 1892 р. щодо впровадження у Вовчанську громадського управління у повному обсязі було затверджено імператором 10 червня 1905 р. [10, с. 1218]. Фактично у самостійне плавання міська дума Вовчанська вирушила із незначним бюджетом – видатки на 1904 р. становили, приміром, лише 14590 руб [19, 1905, 24 августа] (за іншими даними – 21 тис. руб [3, с. 387]; доволі значним боргом, адже 1904 р. за клопотанням міста рішенням головного управління у справах місцевого господарства видано позику на задоволення міських потреб Вовчанську обсягом 60 000 руб [19, 1904, 31 июля]; відсутністю досвіду функціонування демократичних виборних інституцій; величезними амбіціями осіб, які намагалися протягом короткого терміну перетворити маленьке місто (1897 р. у Вовчанську проживало 11 тис. осіб, 1910 – 14,5 тис., 1914 – 15,8 тис. [4, с. 364; 13; 15, с. 2-3]) на комфортне середовище проживання. Наявність останніх особливо яскраво засвідчує зростання витрат міста: усього за 9 років бюджет збільшено у 3,75 рази: 1913 р. він становив 54,7 тис руб. У Полтавського земельного банку було узято позику 100 тис руб. на зведення електричної станції [21, ф. 19, оп. 1, спр. 181, арк. 8]. І амбіції міських діячів, очевидно, зростали. Губернатор, який мав право нагляду за правильністю та законністю дій міських самоврядувань [10, с. 34], вимушений був втрутитись. Рішенням Губернського із земських та міських справах присутствія кошторис м. Вовчанська на 1914 р. зменшений на 14383 руб [19, 1914. – 16 января]. Міська дума ухвалила багато рішень, серед яких виділялися «обов'язкові постанови» щодо збільшення оподаткування, утримання театрів-кінематографів, візникарства, брукування вулиць тощо [19, 1913. – 4 апр.; 21, ф. 19, оп. 1, спр. 181, арк. 1, 15; спр. 179, арк. 8-9, 53-56]. Частина з них так само були опротестовані губернською владою, що свідчило про недостатнє опрацювання документів, знайомство укладачів із законами.

Архівні документи свідчать, що всі рішення стосовно розвитку Вовчанська приймало невелике коло осіб, які належали до так званої «купецької партії». Протистояла їй «партія домовласників». Такий поділ був характерним для міст, що лише вступали на шлях переходу від традиційного до модерного суспільства. З кого складалася міська верхівка можна спробувати відтворити, проаналізувавши перебіг та результати виборів до Міської думи Вовчанська у серпні 1914 р. В ході голосування було обрано 40 гласних та 8 кандидатів. Аналіз списків членів міської думи свідчить, що 18 гласних були членами думи у попередній термін та обрані 1915 р. на нових виборах через скасування результатів 1914 р. [21, ф. 19, оп. 1, спр. 181, арк. 2, 3-6; спр. 231, арк. 112-113^{3В}]. Таким чином можна припустити, що ці люди представляли те ядро міської еліти, яке виступало фактичним керівником міста. Більшість з них – 44,4 % були купцями із сукупною вартістю нерухомого майна майже 38,6 тис руб. Найбагатшим серед них був І. А. Прошкін, нерухомість якого оцінювалася у 16,3 тис руб. Син купця В. І. Ейсман представлений у думі 10,6 тис руб. та промисловими свідоцтвами І і II розрядів. Вартість майна П. В. Святського, В. И. Прилуцького, П. П. Курбола коливалася від 2 до 2,7 тис руб., І. Д. Белобородова, А. І. Паншина – 1,5 до 1,8 тис., Н. В. Соболева – 995 руб. 22,2 % становили міщани із загальною вартістю майна 25,2 тис руб., лєвова частка яких – понад 23,1 тис. належала В. М. Багмету, який також представляв «купецьку партію». До стану дворян належали З. Ф. Цеценко (1,8 тис руб.) та В. В. Дорошенко (3 тис руб.). Інші авторитетні діячі міста – інженер П. І. Белобородов (808 руб.), учитель Н. К. Коновалов (575 руб.) та колезький секретар А. Р. Котура (783 руб.). Невідома станова приналежність Е. О. Трещева (2,7 тис. руб.).

Названі 18 осіб мали нерухомості на майже 72,7 тис. руб, в той час як решта 20 гласних (59 тис. руб.) [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 108-110^{3В}]. Слід зазначити, що в думі був представник Казенного винного складу В. К. Глуховський, що оцінювався у 200,2 тис. руб [21, ф. 19, оп. 1, спр. 46, арк. 6-14], а вартість майна міщанина С. В. Попова в документі відсутня. Таким чином, керували містом особи, які представляли понад 331 тис. руб, що становило 26 % всієї оцінки [21, ф. 19, оп. 1, спр. 181, арк. 14]. В ході голосування представники «купецької партії» здобули абсолютну більшість голосів:

І. А. Прошкін – 54 (з 66), В. І. Ейсман – 46 (67), А. І. Паншин – 60 (96), В. М. Багмет – 55 (75), що свідчило про її згуртованість та налаштованість на перемогу.

Але не все для них склалося як було задумано. На вибори серпня 1914 р. було подано протест групи домовласників, які нарахували шість порушень. Найсуттєвішим серед них було таке: у приміщення, де проводилися вибори, передбачалося випускати протягом дня всіх виборців без обмеження у часі; але коли більшість купців з'явилися для голосування, на пропозицію М. І. Прилуцького, доступ до приміщення обмежили другою годиною дня. Як наслідок, з 600 осіб, що мали право голосувати, скористалися ним лише 113 (тобто не більше 19 %!) [4, с. 498; 21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк.23]. Організатори подібної виборчої технології не лише не спростували обвинувачення, але підтвердили фактичне недопущення більшості людей до голосування. У поясненні, поданому до Губернського із земських та міських справ присутствія, відверто стверджувалося: «приміщення міської управи де проводилися вибори, не було спроможне вмістити, без шкоди для діла, більше ніж 100 осіб... безперервне прибуття виборців на вибори протягом цілого дня могло затримувати правильне проведення виборів» [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 58-58³⁸].

Серед інших порушень під час виборів називалися використання зіпсованої скрині для балотування, заочне обрання Е. О. Трещева, не присутнього у залі виборів, відсутність довіреностей у деяких осіб, надання дозволу балотуватися у кандидати в гласні тим особам, що вже були забалотовані у гласні, а також фактична наявність «каруселей», оскільки осіб, що виходили із зали зібрання, не реєстрували, тому склалася можливість двічі-тричі голосувати [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 23-23³⁹]. Причини порушень, на наш погляд, були обумовлені тим, що міська еліта зіткнулась із проблемами, які можна вважати проблемами зростання. Відсутність належного досвіду у веденні міських справ спонукала запозичувати його (в архівних документах є згадки про те, що місцеві діячі звертались із цього приводу до Куп'янська). Але все ж таки, вважаємо, домінували інші мотиви. Залучаючи кошти на розвиток міста і розпочавши реалізовувати плани щодо його модернізації, «батьки міста» намагались запобігти будь-якій критиці на свою адресу. Документи не дають можливості з'ясувати всі обставини справи. Можливо, мало місце зловживання владою, нецільове або недбайливе витрачання коштів. Гадаємо, подальший архівний пошук матеріалів підніме завісу над мотивами поведінки організаторів виборів.

Губернське із земських та міських справ присутствіє скасувало результати виборів, проведених у серпні 1914 р. [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 69³⁸]. Очевидно, міські діячі Вовчанська затягували або навіть перешкоджали проведенню перевиборів, які призначалися на 29 червня, 1 жовтня та 22 жовтня 1915 р. Так, у червні явка становила від 40 до 100 осіб [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 93-96³⁸]. Можливо, в даному випадку додатковим фактором абсентеїзму виборців була Перша світова війна, але скарги на недотримання процедури голосування, допущені порушення продовжували надходити [21, ф. 19, оп. 1, спр. 231, арк. 103-104]. Наступні події, зокрема революція 1917 р., перервали процес становлення міського самоврядування у Вовчанську і завершення описуваних подій у правовому полі Російської імперії вже не відбулося.

Документи, що характеризують становлення міської думи Вовчанська, мають можливість вийти на декілька узагальнень. Запровадження 1892 р. у повітовому центрі міського самоврядування в обмеженому вигляді стало однією з причин уповільненого розвитку міста та міського суспільства на рубежі XIX – XX ст. Натомість існування повноцінних земських інституцій обумовило домінування земства в усіх сферах місцевого життя, що знайшло відбиток у сучасній краєзнавчій літературі. Із посиленням на початку XX ст. процесів модернізації закономірно посилювалася роль міст. Поширення на Вовчанськ Міського положення у повному обсязі лише 1905 р. обумовило те, що міські структури вимушені були проходити стадію становлення, яку більшість міст губернії пройшли раніше паралельно із земствами, у протистоянні із останнім. Все це не могло не призвести до конфліктів, в основі яких було перш за все розмежування у сфері надходження коштів від податків, експлуатації міського майна. Поява міської думи сприяла концентрації контролю над вирішенням більшості проблем міста в її руках, а отже вимагала більшої відповідальності міських діячів. Однак міське самоврядування мало дуже короткий термін – менше 10 років, щоби проявити себе. Необхідність вчитися керувати містом паралельно із вирішенням завдань модернізації міського життя, важким тягарем лягло на плечі гласних. Ініційовані думою будівництво електричної станції, бруккування

вулиць, удосконалення роботи транспорту, кінематографів тощо вимагало значних коштів. Вона вдалася до запозичень, підвищення податків, що не могло не викликати невдоволення частини городян. Існування угруповань купців та домовласників було в центрі політичної боротьби на виборах до міської думи. Домінування заможної купецької групи, вважаємо, призводило до бажання її представників монополізувати контроль над думою і управою. Такий контроль має два боки: з одного – можна швидко ухвалювати рішення щодо розвитку міста, з іншого – породжує відчуття всездозволеності, відкриває можливості для зловживання повноваженнями. Під час виборів 1914 р. очевидно і проявилася бажання «купецької партії» гарантувати собі більшість у новій думі, що призвело до протестів людей, які не були допущені взяти участь у виборах. Хочемо привернути увагу до ролі губернської влади, яка кілька разів виступила арбітром у вирішенні конфліктних питань. Тому, вважаємо, варто уточнити домінуючу в науковій літературі оцінку впливу владних структур на місцеве самоврядування, як бюрократичний, гальмівний. Але попри існування проблем, вага міської думи у житті населеного пункту постійно зростала, так само як і усвідомлення міськими мешканцями своїх специфічних потреб, бажання вирішувати їх, не миритися із порушеннями прав. Події Першої світової війни та революції 1917 р. перервали поступовий процес розвитку міського самоврядування у Вовчанську, створили нову реальність, яка докорінно відрізнялася від набутого досвіду.

Література

1. Верменич Я. В. Теоретико-методологічні проблеми історичної урбаністики // Український історичний журнал. – 2004. – № 3. – С. 21-38.
2. Вовчанськ: Зб. архівних док. і матеріалів. – Харків.: «Фоліо», 1994. – 122 с.
3. Города России в 1904 году. – СПб: Типо-литография Н.Л. Ныркина, 1906. – 870 с. Разд. пагин.
4. Города России в 1910 году. – СПб: Типо-литография Н.Л. Ныркина, 1914. – 1158 с.
5. Доходы, расходы, специальные капиталы и задолженность городских поселений на 1912 год. / Сост. Стат. Отделением Министерства Финансов. – Пг., 1917. – 532 с.
6. Захаров И.И. Волчанск и Волчанский район: От века к веку. – Х.: РИП «Оригинал», 1999. – 240 с.
7. Захаров І. Історія Вовчанщини. – Вовчанськ: [Б. в.], 1995. – 244 с.
8. История городов и сел Украинской ССР: Харьковская область. – К.: Главная редакция Украинской советской энциклопедии, 1976. – 722 с.
9. Історія міст і сіл Української РСР: Харківська область. – К.: Українська рад. енциклопедія АН УРСР, 1966.
10. Мыш М.И. Городовое положение 11 июня 1892 года с относящимися к нему узаконениями, судебными и правительственными разъяснениями. – 8-е изд., испр. и значительно доп. – Пг., 1915. – 1298 с.
11. Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX в. Правительственная политика. – Л.: Наука, Ленинградское отделение, 1984. – 260 с.
12. Нардова В. А. Самодержавие и городские Думы в России в конце XIX – начале XX в. – СПб.: Наука, 1994.
13. Обзор Харьковской губернии за 1914 г. – Харьков: Типография Губернского правления, [б.г.]. – 38 с.
14. Пажитнов К.А. Городское и земское самоуправление. – СПб, 1913. – 114 с.
15. Первая Всеобщая перепись населения Российской империи 1897. Вып. XLVI Харьковская губерния. – СПб., 1904. – 297 с.
16. Черный Д. Выделение городов в самостоятельные земские единицы: причины обострения противостояния городов и земств накануне Первой мировой войны // Вісник Чернігівського національного педагогічного університету. – Вип. 87. – Сер.: Історичні науки. № 8. – Чернігів, 2011. – С. 220-223.
17. Чорний Д.М. По лівий бік Дніпра проблеми модернізації міст України (кінець XIX – початок XX ст.). – Х.: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2007.
18. Чорний Д. У тіні губернських центрів: тенденції розвитку міст української «глибинки» на початку XX ст. // Схід-Захід: історико-культурологічний збірник. – Вип. VI. – Х.-К: Критика, 2004. – С. 66-78.
19. Харьковские губернские ведомости. – Х., 1891-1916.
20. Южный край. – Х., 1891-1916.
21. Державний архів Харківської області.